

**Action publique territorialisée de développement rural : le cas du territoire  
« Portal da Amazônia » - MT- Brésil**

**Ivaldo de Sousa Moreira**  
Doctorant en Géographie de l'Environnement – GEODE  
Université de Toulouse II -Le Mirail  
E-mail: moreiraival@gmail.com

**Eric Sabourin**  
Cirad , UR Politiques et marchés, Montpellier, sabourin@cirad.fr



**3èmes journées de recherches en sciences sociales**

**INRA SFER CIRAD**

09, 10 & 11 décembre 2009 –Montpellier, France

## **Action publique territorialisée de développement rural : le cas du territoire « Portal da Amazônia » - MT- Brésil**

**Résumé :** L'étude s'inscrit dans une recherche doctorale sur les dynamiques d'action publique territorialisées dans le Nord de l'État du Mato Grosso, notamment dans le territoire « Portal de l'Amazonie », Brésil. Deux expériences sont actuellement en cours : une première stratégie concerne l'initiative du Ministère du Développement Agricole (MDA) proposée via le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux et la deuxième concerne le Programme des Consortiums Intermunicipaux de Développement Économique et Socio-Environnemental mise en place par le gouvernement de l'État du Mato Grosso. Ces deux initiatives sont basées sur la création de nouvelles entités inter-municipales dotées d'un conseil et sur l'élaboration collective de projets de caractère territorial. Le principe de développement économique est assuré par le financement d'infrastructures productives collectives. Par contre le principe écologique ou de gestion et préservation des ressources naturelles est le grand absent de ce programme en dépit du discours, de l'affichage de la valorisation de la multifonctionnalité de l'agriculture et des espaces ruraux. La dimension du territoire, les exigences de projets inter-municipaux, le financement exclusif d'équipements collectifs et le mode de gouvernance privilégiant l'entrée économique selon une logique de filière limitent fortement toute action de nature environnementale. L'objectif de la communication est d'examiner comment et en quoi ces deux instruments de développement territorialisé contribuent effectivement à la construction d'une dynamique de développement rural durable et de nature territoriale pour l'agriculture de la région et au moyen de quelles interactions entre les différentes catégories d'acteurs impliquées.

**Mots-clé :** développement territorial durable, action publique, gouvernance

### **1. Introduction et contexte**

Depuis 2003, le gouvernement fédéral brésilien a établi comme principe stratégique de développement rural, la gestion publique territoriale. Cette nouvelle configuration de la gestion, associée à des mesures de décentralisation ou de déconcentration de l'État d'une part et à la création de collectifs régionaux d'autre part, donne de l'importance aux interactions entre acteurs sociaux individuels et collectifs, publics et privés. En ce sens, Abramovay (2006) remarque que, « l'approche territoriale met l'accent sur le rapport direct et localisé des acteurs sociaux comme la base pour un ensemble des transformations politiques, culturelles et économiques qui peuvent résulter d'une modification réelle tant de la façon dont les individus et les groupes utilisent les ressources, que de la façon dont ils en disposent en créant de nouvelles opportunités d'interaction ».

Cette approche symbolise l'émergence d'une nouvelle logique d'aménagement du territoire. De ce point de vue, comme le rappelle Teisserenc (2006), cette conception du développement territorial en tant que développement social et solidaire est aujourd'hui interpellée par la notion de développement durable qui conjugue à la fois les exigences du développement économique et environnemental et celles du développement social et solidaire, porteur de nouvelles exigences en matière de démocratie locale. Ces exigences sont prônées par des nouvelles instances « dont les interventions qui, selon les contextes, revêtent des formes plus ou moins contraignantes, ont pour effet d'orienter les politiques nationales et régionales (Teisserenc, 2006).

Il s'agit d'une approche centrée sur le territoire rural, tout en privilégiant la mise en place des mécanismes à un niveau plus décentralisé, afin de motiver les municipalités et les acteurs et de créer les conditions d'un partenariat local, en priorité dans les espaces ruraux de grande « demande

sociale<sup>1</sup> ». Ceci semble renforcer la reconnaissance du fait que la gestion des politiques publiques exige la participation de divers acteurs et la prise en compte de la globalité d'un territoire.

A cet égard, on peut se demander s'il y a bien une tendance à la « rupture » avec les politiques de nature sectorielle et fragmentée d'une part et au passage d'un mode de gouvernance centralisée et verticale à un mode de régulation qui met en relation les acteurs sociaux et l'État. Les programmes font état d'une procédure de gestion fondée sur des stratégies qui visent à faciliter l'intégration des politiques publiques à une échelle territoriale. Ce mode de gestion se propose surtout d'adopter également une stratégie d'action qui stimule le développement harmonieux de régions où prédominent des agriculteurs familiaux et des bénéficiaires de la réforme agraire en collaborant à la dynamisation économique, au renforcement de la capacité des acteurs et à l'autogestion des territoires.

## **2. Problématique et objectif**

La problématique de notre étude fait référence d'une part à l'intervention de l'État dans le domaine de la politique d'aménagement du territoire, à sa relation avec les enjeux des acteurs sociaux dans la région Nord de l'État du Mato Grosso, et d'autre part, aux interactions des acteurs locaux dans le processus de construction de la gestion territoriale. La mise en place de cette problématique renvoie à l'analyse de la diversité des stratégies locales, des pratiques et des intérêts des acteurs qui composent le territoire. Notre étude est surtout centrée sur la volonté d'analyser et de comprendre la tendance de cette nouvelle politique, fondée sur les principes de développement territorial durable et de participation; cette approche étant souvent présentée comme un modèle de gouvernance, de coresponsabilité ou de concertation.

Nous appréhendons la mise en œuvre de ces nouvelles stratégies de l'action publique analysant deux interventions dans la région Nord de l'État du Mato Grosso, dans le territoire « Portal de l'Amazonie » : Le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) initié par le Ministère du Développement Agraire en 2003 et les Consortiums Inter municipaux de Développement Economique et Socio-Environnemental du gouvernement de l'État du Mato Grosso. L'ensemble du Territoire Rural du Portal d'Amazonie objet de l'appui du PDSTR (16 municipalités) a été divisé par l'Etat du MT en deux Consortium inter municipaux (un avec 7 municipalités et l'autre 9).

Ces deux instruments différents et concurrents appartiennent à des catégories bien différenciées, mais qui se trouvent associés au sein du Territoire du Portal de l'Amazonie: i) évaluation participative des ressources locales et régionales : approche territoriale (plus globale) avec Plan de Développement Territorial Durable (PDTRS) du MDA-SDT et ; ii) approche sectorielle productiviste (basée sur les filières) dans le cas du programme MT Régional.

Selon le Secrétariat au Développement Territorial (SDT) du Ministère du Développement Agraire (2005) le PDSTR s'appuie sur une conception de gestion sociale, pour laquelle la participation, le protagonisme et l'autonomie des acteurs locaux et des institutions sont fondamentaux. L'approche territoriale y est proposée comme « une vision essentiellement intégratrice de l'espace, des acteurs sociaux, des agents, des marchés et des politiques publiques et ce, selon des objectifs d'équité, de respect de la diversité, de solidarité et justice sociale, afin de renforcer le sentiment d'appartenance culturelle et l'inclusion sociale »

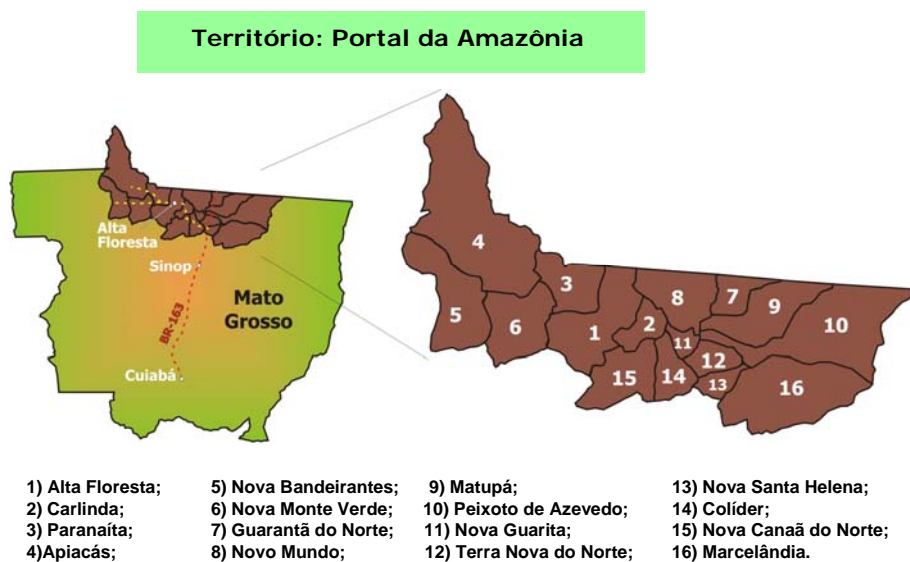
Le MDA (2005) propose un ensemble d'outils méthodologiques fondés sur la participation, la concertation, etc, « permettant aux acteurs locaux de donner leur avis sur les projets qui les

---

<sup>1</sup> Demande sociale registre l'incidence de population caractérisée comme des agriculteurs familiaux, familles installées par la politique de réforme agraire ou groupes que postulent à l'accès la terre (MDA/SDT, 2005).

concernent ». La stratégie d'appui à la mise en place du PDSTR « constitue un outil de promotion du développement territorial et doit contribuer au renforcement de l'autonomie et de l'intégration des territoires ruraux ».

Ainsi, avec la politique de développement territorial, le gouvernement fédéral « compte relever trois défis : améliorer l'intégration des politiques sectorielles, obtenir que l'environnement ne soit plus l'exclusivité d'un seul ministère, mais une préoccupation de toutes les politiques sectorielles et concrétiser une véritable politique de planification régionale et territoriale » (Saragoussi et al., 2005 cité par Pasquis, 2007).



Carte 1 : Localisation et composition du Territoire Rural « Portal da Amazônia »-MT

Le gouvernement de l'État du Mato Grosso, a fait l'option des Consortium Intermunicipaux de Développement Économique et Socio-Environnemental<sup>2</sup> comme outil d'action territorialisée du développement rural. Ce dispositif fait partie du Programme MT Régional, créé en juin 2006 et règlementé de par la loi N° 8.697, du 02 aout 2007. Structuré comme un instrument de politique publique, il vise à « promouvoir le développement durable de l'économie agricole dans toutes les régions de l'État, via le processus de décentralisation et des actions intégrées entre les municipalités, l'État du MT, l'union et des partenaires privés » (MT Régional, 2007).

Le programme des Consortiums Intermunicipaux a été conçu avec l'objectif de contribuer à la réduction des inégalités régionales, d'améliorer la planification et l'intégration des actions du Gouvernement de l'État du Mato Grosso, en donnant à ses divers secrétariats la responsabilité d'exécution et mise en œuvre des projets. Les consortiums réunissent diverses municipalités d'une même région pour la réalisation d'actions communes. A leur tête se trouve un conseil de l'ensemble des maires des municipalités concernées.

Ces consortiums inter municipaux ont cinq objectifs : « 1) Stimuler les dirigeants régionaux pour discuter des actions de leur intérêt, 2) Identifier les filières rurales et urbaines prioritaires; 3) développer des programmes et des projets mobilisateurs pour la région; 4) développer des actions

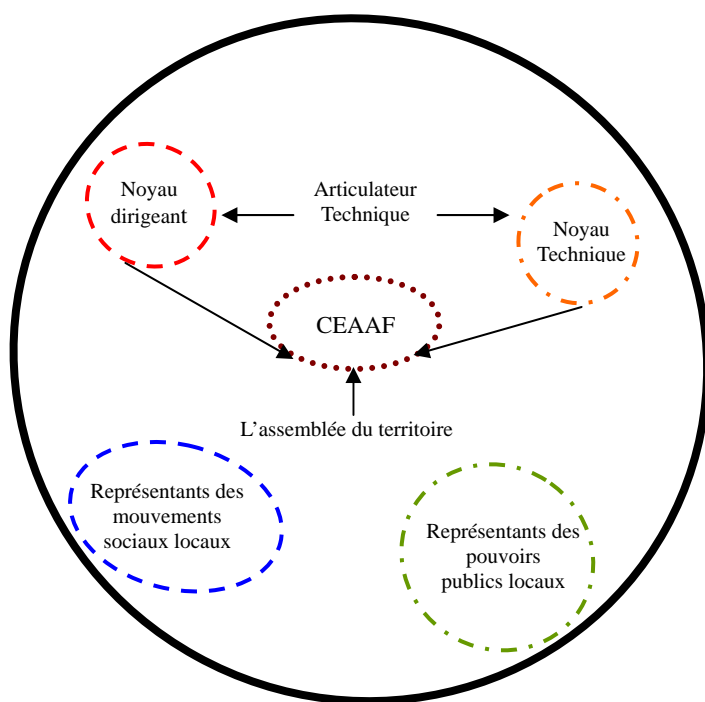
<sup>2</sup> Jusqu'au moment, existent 15 Consortiums Intermunicipaux dans l'État du Mato Grosso, qui incluent 141 municipalités.

communes dans les différents domaines d'intérêt ; 5) établir des accord avec l'État, les municipalités et les Organisations Non Gouvernementales ». (MT Régional, 2007).

Dans chacun des programmes, les instances de prise de décision sont organisées de façon très différente. Pour le Ministère du Développement Agraire (MDA/SDT, 2005), le développement territorial repose sur l'engagement de tous. « La participation de la société civile organisée (les partenariats, les acteurs sociaux, etc.) sont essentiels, en ouvrant des perspectives de gestion basée sur la concertation et la négociation entre les acteurs publics et privés ». Dans le cas des Consortiums Intermunicipaux, il n'existe pas de participation de la société civile dans le processus de prise de décisions. Ce sont les maires ou leurs représentants (secrétaires sectoriels) qui décident des stratégies et des actions à mettre en œuvre dans chaque consortium.

Les stratégies de la politique du MDA, prévoit des instances ou espaces de concertation plus visibles. Dans le territoire du « Portal da Amazônia, cette instance de concertation s'appelle Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF), il s'agit d'une instance de caractère consultatif et de participation populaire, intermédiaire entre les planificateurs de l'administration publique et les acteurs locaux. Cette commission réunit les représentants des divers groupes sociaux, ayant mandat d'accompagner, d'analyser, d'évaluer et transmettre des recommandations sur les projets prioritaires pour le développement du territoire. Elle est chargée de l'élaboration du Plan Territorial de Développement Durable Rural. L'objectif à terme est de constituer un conseil de développement territorial paritaire entre réunissant les représentants des pouvoirs publics (mairies, état local, services fédéraux) et les acteurs sociaux (organisations de la société civile).

Figure 1. L'espace de concertation - Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale



A la différence de la politique de gestion territoriale proposée par la MDA/SDT, les espaces de dialogues et de concertation ouverts aux représentants de la société civile n'existent pas dans le cas des Consortiums Intermunicipaux.

L'objectif de l'étude est d'examiner comment et en quoi ces deux instruments de développement territorialisé contribuent effectivement à la construction d'une dynamique de développement rural durable et de nature territoriale pour l'agriculture de la région et au moyen de quelles interactions entre les différentes catégories d'acteurs impliquées. Au nord du Mato Grosso, analyser le territoire et ses nouvelles dynamiques de développement rural revient à s'interroger sur la légitimation et l'importance de cette approche dans la perspective de construction de la politique de développement du front pionnier amazonien.

Nous posons la question du lien entre la vision globale, le développement durable, les projets élaborés, la gestion proposée et la dimension territoriale: inter municipalité, approche globale et intersectorielle. Elle se décline en deux interrogations : a) Quelle est la relation, l'interaction et la tension entre les processus et les dynamiques de construction du territoire, de développement durable et de participation, trois catégories différenciées, mais qui se trouvent associées au sein de ces instruments de politique publiques territorialisées de développement rural ? b) Dans quelle mesure les instruments de politiques publiques territorialisées, appliqués via des projets locaux ou des projets inter municipaux, contribuent-ils à l'émergence et/ou à la construction d'un projet territorial plus global ou bien de plusieurs projets territoriaux concurrents ou parallèles ?

C'est à partir de cette problématique, que nous avons formulé quatre hypothèses :

1. Le caractère parallèle et concurrent des actions de l'État du Mato Grosso et du gouvernement fédéral tend à produire un environnement d'incertitudes et de stratégies antagoniques, se traduisant dans des plans et projets distincts, déconnectés et ne répondant pas aux objectifs d'une gestion intégrée des territoires. Ces deux dynamiques, spatialement différenciées et opposées, ne favorisent pas l'interaction et l'autonomie des acteurs locaux et donc l'émergence d'innovations.
2. En privilégiant la construction de projets d'ordre technique, par opposition à des projets de conception sociale et environnementale, l'efficacité de l'action publique territoriale en matière de développement durable reste fragile ou conduit à reproduire la politique sectorielle et productiviste traditionnelle;
3. Dans une région de fragile cohésion sociale, comme c'est le cas du territoire Portal de l'Amazonie, la participation des acteurs sociaux, dans les espaces de dialogues et de concertation, a lieu de forme passive (les acteurs participent quand ils sont invités) sans réelle dynamique d'interaction et de co-responsabilisation, chaque acteur défendant surtout ses objectifs et intérêts individuels;
4. les progrès obtenus par les agriculteurs familiaux en termes de renforcement de leurs capacités (informations, qualification, pouvoir de négociation et de décision, etc) ne sont pas généralisés et partagés à l'échelle du territoire. La stratégie de défense de projets tend à renforcer des groupes déjà bien structurés au lieu de rééquilibrer les opportunités d'accès aux ressources.

Ces quatre hypothèses correspondent à une dynamique qui tend à reproduire, en règle générale, les pratiques et les incohérences des politiques publiques sectorielles antérieures.

### **3. Démarche et Méthodologie**

Dans cette perspective, on essaiera d'analyser et de comprendre ce contexte dans une logique de « construction sociale du territoire » (Piriaux, 2009). L'approche disciplinaire et méthodologique associe la géographie et la sociologie du développement, mobilisant en particulier les concepts de « gestion sociale », de « gouvernance » et de « territoire ».

## **Le territoire : un espace produit de la construction sociale**

En tant que « construction sociale », le territoire est donc produit des manifestations des interactions des acteurs et de leurs pratiques, mais aussi de stratégies d'élaboration d'avantages concurrentiels qui s'appuient sur la culture, l'histoire, la mobilisation des savoir-faire. Un territoire, nous rappelle Abramovay (1998), « représente une trame de relations établies, de racines historiques, de configurations politiques et d'identités qui assument un rôle encore peu connu en matière de développement économique ».

Dans cette perspective, le territoire peut être interprété comme le résultat d'un processus « d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire » (Di Méo, 1998). Pour cet auteur, le concept de territoire réunit des notions de vie, d'espace social et d'espace vécu. Il observe que le territoire renvoie à l'importance de la construction d'une appartenance, d'une identité collective comme une expérience concrète de l'espace social.

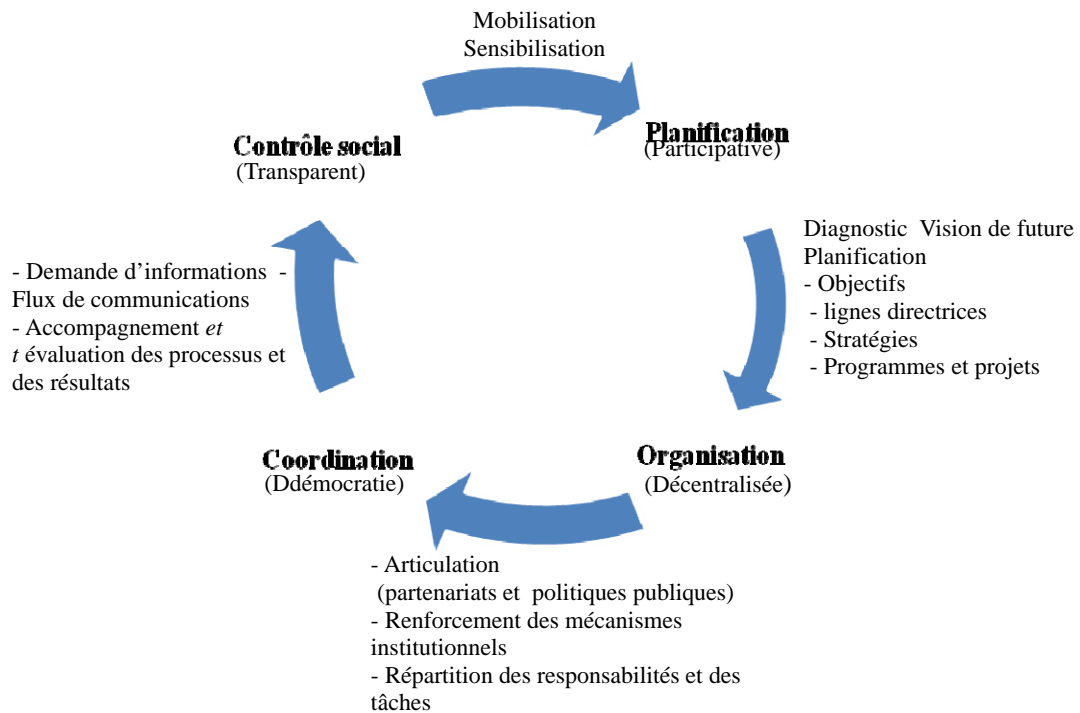
A ce titre, nous pouvons dire que « le territoire n'est pas un simple support physique des activités économiques ou un cadre de localisation des agents, c'est un espace construit historiquement et socialement, où l'efficacité des activités économiques est fortement conditionnée par des liens de proximité et par le fait d'appartenir à cet espace » (Sabourin et Teixeira, 2002). C'est pourquoi on parle bien de « construction de territoire » à partir des stratégies des acteurs impliqués et des mécanismes d'apprentissage collectif, c'est-à-dire l'acquisition de connaissance ou informations communes à travers la pratique ou l'expérience collective (Sabourin et Teixeira, 2002). L'idée centrale de l'approche territoriale du développement, insiste l'auteur, « c'est la préoccupation pour l'intégration et pour la coordination entre les activités, les ressources et les acteurs, par opposition aux approches sectorielles ou corporatistes qui opposent l'urbain au rural ou même l'agricole à l'industriel (l'université à l'enseignement élémentaire, la recherche au développement, etc) ».

## **Gestion sociale: renforcement du contrôle social**

La politique de développement territorial du SDT/MDA a établi comme l'un des ses principes stratégiques, la gestion sociale (approche participative). Elle est définie plus généralement comme un « processus de gestion des affaires publiques par la décentralisation politico-administrative, en redéfinissant des formes d'organisation et de relations sociales durables, transparentes avec une participation effective de la société, ce qui signifie le renforcement du niveau des capacités humaines, sociales et organisationnelles du territoire » (SDT/MDA 2005, p: 14). L'objectif principal est de mettre en place « des mécanismes qui puissent introduire la société civile à l'intérieur de la sphère politique, afin d'interagir avec les pouvoirs publics déjà établis ».

Pour favoriser ce processus, le SDT souligne l'importance de la « mobilisation et de la sensibilisation de ceux qui doivent être impliqués, jusqu'à l'accompagnement et le contrôle social sur les actions pactisées » (MDA/SDT, 2005: p 11).

Figure 2. Cycle de la gestion sociale



Source : Secrétariat d'état au Développement Territorial – SDT (2005).

Dans cette vision ainsi formalisée, le cycle de gestion sociale envisage « la sensibilisation et la mobilisation des acteurs locaux ; il progresse par la construction de la vision partagée de l'avenir et du diagnostic participatif de la situation; il passe par la planification et donc sa transformation en projets spécifiques; il passe encore par l'articulation des politiques et des instruments nécessaires pour consolider le projet, puis par les moments d'accompagnement et d'évaluation. Ceux-ci seront mis à jour par cette vision d'avenir, les diagnostics sur leurs entraves, et ainsi de suite » (MDA/SDT, 2005: p.11).

Bref, la gestion sociale coïncide avec l'*empoderamento*<sup>3</sup> de la société, avec la formulation d'engagements entre le public et le privé, garantissant la participation sociale dans la gestion publique qui exige des systèmes décentralisés, basés dans forte participation, grande densité d'informations et des partenariats en réseau (MDA/SDT, 2005). *Empoderar* signifie « la capacité des personnes gagner de contrôle sur les vies elles-mêmes, de faire les choses avec capacité, de décider avec liberté, d'influencer dans la prise de décisions » (Jara, 1998: 178).

### Gouvernance territoriale: vers un nouveau champ d'action publique

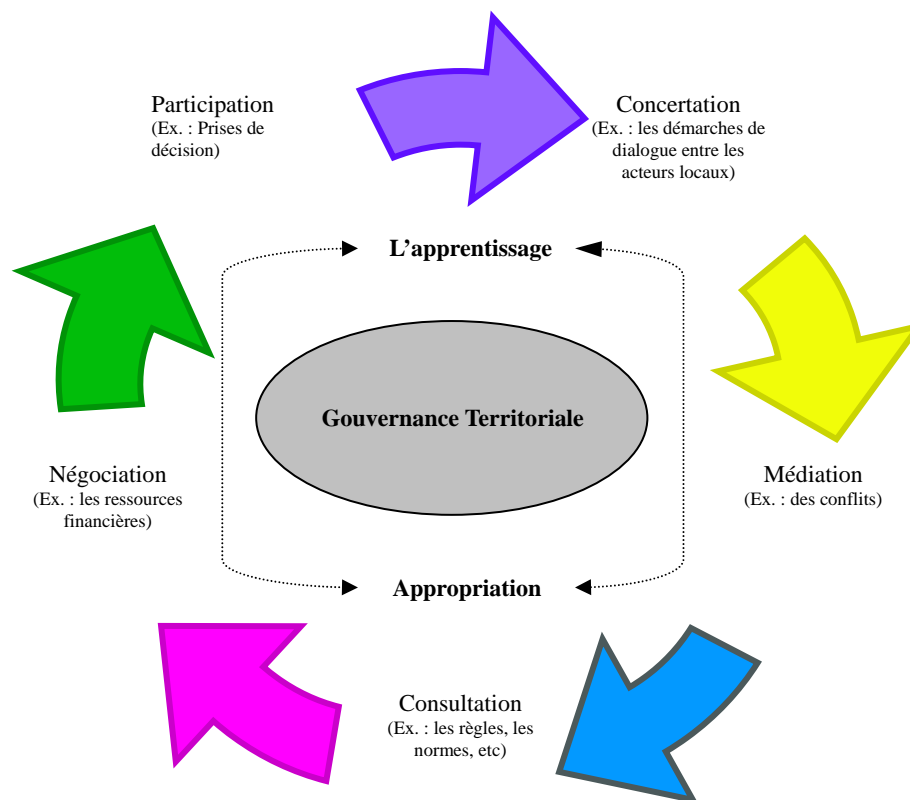
L'idée de gouvernance renvoie à la notion de partenariats multi-acteurs, de territoires multiples (du local au global) et du multisectoriel (du social à l'économique en passant par l'écologique). Elle est fondée sur de nouvelles formes de régulation visant à la concertation, à la négociation, à la coordination et à l'évaluation plutôt qu'à l'exercice par la puissance publique du pouvoir régalién (Di Méo et Buleo, 2005). Chez Stoker (1998), la gouvernance peut être définie comme un « ensemble complexe d'acteurs et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement, en traduisant une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective ». Nous pouvons également avancer que la gouvernance territoriale est une structure composée par différents acteurs et institutions permettant d'apprécier les règles et routines

<sup>3</sup> Il représente la procédure de prise de conscience d'une personne, de sa citoyenneté, leurs droits et devoirs, son papier dans la construction de sa propre vie et de la communauté. *Empoderamento* signifie passer à être protagoniste, avoir conscience de son papier, avoir voix active, être sujet de l'histoire (Zapata, 2007).



qui donnent sa spécificité à un lieu vis-à-vis d'autres lieux et vis-à-vis du système productif qui l'englobe (Gilly et Pecqueur 1995). La « gouvernance » constitue un dispositif de politique publique essentiel dans le processus de développement territorial rural, mais elle impose de façon incontournable la motivation, la mobilisation et la participation, elle crée aussi de nouveaux rapports de hiérarchie entre les différents acteurs qui compose le territoriale.

Figure 3. La « gouvernance » dans une perspective territoriale



Source : D'après Moreira (2007)

Cette grille est appliquée plus spécifiquement à deux types de dispositifs : les conseils ou espaces de négociation et les projets territoriaux élaborés dans ces cadres de concertation. La méthodologie de l'étude fait l'appel à une démarche qualitative fondée sur des entretiens semi-directifs.

L'analyse bibliographique est complétée par l'application de grilles d'entretiens aux acteurs concernés: coordinateurs des institutions, conseillers, agents de développement, techniciens de l'État, ONGs, bénéficiaires des politiques publiques.

La méthodologie suit 4 étapes:

- 1) **Description du contexte** : a) histoire agraire puis diagnostic agraire, des politiques publiques de développement rural et leurs interactions avec les dynamiques locales.
- 2) **Description des deux instruments de politiques publiques territorialisées de développement rural (PDSTR et MT régional)** et caractérisation des stratégies des acteurs ou groupes sociaux impliqués;
- 3) **Analyse de la qualité « territoriale » des projets spécifiques** élaborés et de leur contribution à la construction d'un projet de territoire
- 4) **Analyse des avancées et freins au processus de territorialisation** : contribution à un projet territorial global, vision des acteurs de ce projet ou de projets spécifiques.

#### **4. Premiers résultats et discussion**

Le contexte et les deux instruments ayant été décrits précédemment, nous présentons ci-dessous les principaux éléments obtenus à mi-parcours de notre recherche en matière de caractérisation des dispositifs de gouvernance, stratégies d'acteurs et des premiers projets mis en place..

##### **Espaces de gouvernance et dynamique de participation**

La Comité Exécutif des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF) en tant qu'espace de concertation, doit se consolider et faire face à de nouveaux défis, en particulier en termes de relations avec les gouvernements de l'État et des municipalités. Ce dispositif territorial est encore en processus de construction et a besoin de consolider les processus d'apprentissage basés sur l'expérimentation et la production de connaissance pour vérifier l'efficacité et la pertinence des propositions de projet mises en débat. Cette dynamique a déjà commencé et contribue à garantir au CEAAF une légitimité dans les différents segments de la société. L'élaboration du Plan, initiée dans cet esprit participatif avec une forte densité d'ateliers municipaux s'est terminée de façon plus bureaucratique. Le plan territorial actuel mérite donc être débattu, actualisé et mieux qualifier.

Les discours des acteurs locaux réaffirment l'idée que ce type d'espace est important pour obtenir des informations et former des alliances. Néanmoins, celles-ci sont encore trop fragiles pour influencer nettement la définition des politiques, particulièrement dans le cas des Consortiums Intermunicipaux de Développement.

Dans l'ensemble des documents analysés pour les deux instruments, le concept de participation est au centre des dispositifs stratégiques de la politique de développement territorial rural. Cela suppose que les acteurs sociaux peuvent participer aux prises de décisions dans la nouvelle procédure de gestion de politique publique et de gouvernance des projets. Néanmoins, au niveau du CEAAF dans la pratique, quelques segments isolés finissent par s'approprier des projets et de leurs bénéfices. Ces dérives sont liées à l'absence de formalisation de principes et de règles de participations et de représentation dans l'instance de concertation.

L'engagement et la participation des différents acteurs dans le processus de construction du CEAAF est très visible. Cependant, il s'agit d'un stade relativement précoce et parfois contradictoire, la participation dans les instances de concertation ayant souvent lieu de manière passive, en assistant aux réunions. La participation se limite alors au fait de recevoir des informations sur les ressources disponibles, les délais de projets, etc.

Malgré les efforts d'articulation et d'intégration, l'interaction entre les acteurs sociaux de l'agriculture familiale et les pouvoirs publics est faible. Elle est fragile y compris entre les mouvements sociaux lié a Via Campesina (Mouvement des Petits Agriculteurs, Mouvement des Femmes Paysannes, Commission Pastorale de La Terre, Pastorale des Jeunes Ruraux) et le mouvement syndical des travailleurs ruraux, donnant lieu à un faible niveau de cohésion. Cette fragilité concerne le processus d'élaboration et de gestion des projets territoriaux et des ressources disponibles sur le territoire.

Cette relative déconnexion entre les acteurs rend les actions sectorisées, fragmentés et pulvérisées. Les mouvements sociaux mettent en œuvre des stratégies et des projets pour se faire reconnaître, renforcer leur base sociale et politique. Les acteurs liés aux pouvoirs publics tentent souvent de maintenir leur contrôle et de reproduire la vieille et archaïque structure politique.

La perception des acteurs impliqués dans la construction de la gestion territoriale est différenciée. La perception des mouvements sociaux est plus territoriale, c'est-à dire plus globale, parce qu'ils ont été obligés de s'organiser à cette échelle. Chez les acteurs liés aux pouvoirs publics prédomine une vision sectorielle, fragmentée, qui entre en conflit avec l'efficacité de la gestion territoriale.

Les marges d'interaction des agriculteurs familiaux et de la réforme agraire sont souvent réduites tant qu'ils ne contrôlent pas par la pression sociale ou via les organisations de base, leurs représentants au CEAAPF.

### **Le rôle des animateurs territoriaux**

Dans le contexte de la dynamique territoriale, la médiation est présentée comme un dispositif fondamental pour régler les conflits possibles au sein des instances de concertation. La gestion territoriale fait appel à la médiation comme moyen de faciliter le processus de prises de décisions afin de remettre en cause les pratiques traditionnelles de définition et application des politiques publiques. Cependant, les agents qui devraient assurer le rôle de coordinateur et d'animateur des débats territoriaux ne font pas toujours preuve de cohérence avec les principes de l'approche territoriale et participative. N'étant pas fonctionnaires ou contractuels du MDA, mais financés par le MDA via des fondations ou ONG, ils défendent clairement leurs intérêts et ceux de leur institution. À plusieurs moments les techniciens ou conseillers techniques font des propositions et participent aux votes comme ils s'étaient des membres légitimes du CEAAPF et ce contrairement aux normes du MDA. Il existe un vrai besoin de développer des principes (des règles ?), des outils et à former ces animateurs, afin qu'ils puissent adopter une vraie posture de facilitateur entre l'État et les acteurs locaux.

Eux-mêmes reconnaissant que leur rôle et leur statut, pour être provisoire, sont souvent très mal définis. Comme le rappelle Guanzirolli (2006), « ces agents sont en réalité des agents d'interventions, qui remplacent les acteurs locaux ». Pour Guanzirolli (2006), « le processus d'élaboration du « plan » a comme objectif fondamental de contribuer via la mobilisation sociale des acteurs « spectateurs », à produire une inclusion sociale et à les transformer en protagonistes (« stakeholders »). D'autre part, il s'agit que ceux qui se comportent comme des acteurs décideurs (agents municipaux, etc.) assument un rôle d'agent du développement.

### **Les projets d'action territoriale**

De façon générale, les projets définis dans l'instance du CEAAPF, sont encore de caractère ponctuel, avec un faible impact territorial, concernent un public réduit à certains segments d'agriculteurs familiaux. De tels projets ne présentent donc pas de changements substantiels en ce qui concerne l'ensemble du territoire « Portal de l'Amazonie ».

L'idée de mécanisme de « contrôle social », adoptée comme perspective de gestion sociale par le MDA, est ambiguë : on ne peut pas demander aux acteurs les moins dotés en ressources d'être à la fois juges et parties : élaborer les projets et assurer le contrôle de leur mise en place. On constate aussi la difficulté d'établir un plan ou des stratégies visant l'intégration des actions de caractères territorialisés entre les Consortiums Inter municipaux de Développement et le PDSTR du MDA-SDT.

Plusieurs limites sont indiquées par les acteurs de ces projets

- Problèmes de planification et de gestion : Par exemple, au lieu de construire un grand entrepôt de commercialisation centralisé à Terra Nova, il serait plus pratique de disposer d'un réseau de plusieurs structures localisées dans chaque municipalité. Le Centre de Compostage de Nova Santa Helena, par exemple, fonctionne par intermittence par faute de planification et gestion des commandes. Il est cependant surdimensionné, car les coûts de transport ne permettent pas de livrer le compost sur l'ensemble de ce vaste territoire. Ce problème est dû à la difficulté d'établir une relation formelle du Ceaapf avec les maires (la majorité disqualifie la politique territoriale fédérale) et donc d'établir un cofinancement (contrepartie locale exigée par le MDA) avec plusieurs municipalités.

- ils mentionnent des difficultés à mettre en place des projets que puissent se traduire effectivement en stratégies convergentes et complémentaires : la majorité des projets concerne l'échelle municipale et une approche sectorielle, même s'ils ont été conçus pour avoir une dimension territoriale.
- au lieu de proposer de nouveaux projets, les acteurs quelques acteurs considèrent qu'il serait plus efficace, renforcer d'abord les projets déjà mise en place ;
- on constate un manque de créativité pour adapter dans le cadre du CEAAF et du PDSTR comme des consortium municipaux, les initiatives alternatives d'agriculture durable (agroécologie et transformation artisanale des produits, petites agro-industries, préservation des feux de forêt, récupération des pâturages dégradés, protection des sources et forêt galeries, etc), mises en place par les mouvements sociaux de l'agriculture familiale.

## **La question du développement durable**

Au-delà de ces contraintes, la taille du territoire « Portal de l'Amazonie » complique la gestion et l'adéquation des projets, en particulier en matière de développement durable. Il est impossible ou difficile de résoudre les questions prioritaires : l'accès à la terre, la régularisation foncière et le contrôle de la déforestation illégale avec des projets d'investissement en matière d'équipement collectifs. L'échelle de résolution des principaux problèmes environnementaux : protection des réserves forestière et des sources ou cours d'eau, dégradation accélérée des pâturages, est celle du micro-bassin, de la vallée ou de la microrégion voir de la municipalité ou du périmètre de réforma agraire. Ces questions prioritaires ne pouvant être traitées à l'échelle de projets recouvrant au moins 5 à 10 municipes sur les 16 du territoires (selon les normes du PDSTR), la dimension écologique de la durabilité est absente de la plupart des projets. La tentative isolée de gestion d'une coopérative de fabrication de compost située à l'extrémité est du territoire est limitée par les coûts de transport et de transaction pour la distribution du produit.

La principale avancée du PDSTR dans le Territoire du Portal d'Amazonie c'est l'existence d'un espace de discussion des problèmes et projets ouvert aux agriculteurs familiaux et le renforcement des capacités de ce secteur grâce aux formations et au processus d'apprentissage de la négociation et de l'action collective.

Dans le contexte des Consortiums Intermunicipaux on constate une forte tendance au renforcement des projets purement économiques, productivistes et technique et d'infrastructure, sans prise en compte des réalités sociales et environnementales. Cette dynamique conduit au renforcement des actions tournées vers les projets d'élevage laitier et de pisciculture et des filières productives (lait, fruiticultures et apiculture). Les observations ont montré également, l'absence d'espace ou mêmes des mécanismes de participation. Il n'existe pas d'instance qui assure la participation de la société civile au processus décisionnel concernant les prises de décisions, planifications et évaluation des actions de la politique de consortiums Inter municipaux. Les seules approches diagnostic sont des études de filières. Ce sont les maires, réunis en espaces fermés, qui prennent les décisions concernant les actions et les stratégies à mettre en œuvre. On peut considérer que cette structure, contrairement à la politique fédérale de la gestion territoriale, ne favorise pas l'innovation, ni l'apprentissage via l'appropriation des projets par les populations.

Les analyses des actions de développement rural des Consortiums Intermunicipaux ont révélé que les projets effectifs depuis deux ans de fonctionnement et de financement se limitent à l'achat de machines pour l'entretien des pistes en terre (pour collecter ou acheminer les produits) qui favorisent plus les producteurs agro- industriels et les commerçants que les petits producteurs qui vivent surtout d'autoconsommation. A la limite ce type de projet peut correspondre de la part des

agriculteurs et des techniciens locaux, à une priorité pour résoudre des problèmes urgents (les actifs de base comme les routes, les infrastructures de télécommunication). Par ailleurs, la vision strictement sectorielle et productiviste-mercantile du développement de la région correspond de fait aux intérêts du gouvernement de l'État du Mato Grosso et des coordinateurs du MT Régionale qui supervise les consortiums inter municipaux.

Enfin, il ressort que les stratégies des projets des Consortiums Inter municipaux sont, en règle générale, guidées par des approches sectorielles et de nature principalement technique et économique. Ceci peut correspondre de la part des agriculteurs et des techniciens locaux, à une priorités pour résoudre des problèmes urgents (les actifs basiques: des routes, infrastructures et informations). Par ailleurs la politique du gouvernement du MT correspond bien à une vision strictement sectorielle et productiviste-mercantile du développement de la région : renforcer l'élevage de bétail extensif à l'exemple du projet « Balde Cheio », construire une usine de biocarburants qui intéresse surtout les producteurs de soja, etc..

## **5. Conclusions : des interactions fragilisées**

Au terme de nos premières réflexions sur la mise en œuvre de la politique de développement territorial rural dans le territoire « Portal de l'Amazonie », nous pouvons remarquer que l'agriculture familiale a constitué le point central des discussions dans le Comité Exécutif d'Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF). Cependant les débats ont montré une forte différenciation de conceptions quant à la définition de l'agriculture familiale et des projets la concernant : une agriculture plus durable et agro écologique associée a de petites unités de transformation décentralisées ou une agriculture spécialisée dans l'élevage laitier et dépendante de la filière bovine gérée par l'agro-industrie et les grands élevages. Cette différenciation est très nette, tant entre les deux grandes catégories de conseillers et d'acteurs locaux (des techniciens et des mouvements sociaux) que parmi les techniciens liés aux pouvoirs publics.

L'effort de formation initial des nouveaux « conseillers territoriaux » par le MDA n'a pas été sans effet. Les nouveaux programmes de développement fondés sur l'approche territoriale induisent une redéfinition de rapport entre les acteurs (public et privé) provoquant d'acquisition d'expérience, constituant un apprentissage ou une appropriation des mécanismes des politiques publique.

Par conséquent, au-delà des principes qui orientent l'action des organisations des acteurs sociaux, le processus d'acquisition d'expérience a constitué un apprentissage ou une appropriation des instruments de la gestion publique. Cette nouvelle configuration a modifié les attitudes et les pratiques des acteurs mais aussi leurs capacités à se mobiliser, à intégrer et à s'adapter aux nouvelles logiques de concertation locale. De nouveaux leaders apparaissent chez les jeunes et chez les femmes en particulier.

Cependant, ces stratégies ne sont pas suffisantes pour assurer un développement durable qui puisse diminuer les inégalités sociales et économiques dans le milieu rural de la région et préserver les ressources naturelles menacées. La persistance de l'exclusion et des tensions sociales et environnementales, montrent bien la nécessité de tenir compte d'une nouvelle vision stratégique de développement, qui puisse conduire à des résultats sociaux, politiques, économiques, environnementaux, réellement durables. Il manque encore des instruments et des instances que renforcent la mobilisation, l'articulation et l'intégration des initiatives fédérales et de l'État du Mato Grosso. Dans ce contexte, il convient de rappeler « qu'initialement le choix du gouvernement central pour le thème intégrateur du territoire et pour les politiques territorialisées était justement de s'attaquer à la désarticulation des politiques contradictoires et obliger les institutions à se

coordonner et à abandonner leur approche sectorielle pour une vision plus globale des problèmes » (Pasquis et al, 2007).

De fait, il n'existe pas de structures ou modalités de coordination entre les deux démarches de politique publique (fédéral et de l'État du Mato Grosso). Ces deux instruments présentent des limites et des difficultés stratégiques concernant la cohérence des actions territorialisées et s'ignorent pratiquement, quand au contenu et détail de leurs projets respectifs. Les deux dispositifs institutionnels sont fortement marqués par des actions sectorielles. Dans ce sens, la complexité et diversité identifiées dans le Territoire « Portal de l'Amazonie », exigent des stratégies, dispositifs et combinaison institutionnelles divers et variés.

## 6. Références bibliographiques

ABRAMOVAY, R., 2001, Desenvolvimento territorial e capital social. In: Sabourin, Eric, Teixeira, Olívio. (Org.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Petrolina: Embrapa, v., p. 87-101.

ABRAMOVAY, R., Para una teoría de los estudios territoriales. In: Mabel MANZANAL; Guillermo NEIMAN; Mario LATTUADA. (Org.), 2006, *Desarrollo rural - Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus, , v. , p. 51-70.

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, 1992 [1977], *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, Points Essais, Paris, 500 p.

ARGYRIS C., 2000, *Savoir pour agir : surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*, Dunod, Paris.

BANDEIRA, Pedro. 1999. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Textos para discussão N° 63. Brasília, IPEA.

DI MEO, G., 1998. *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan.

DI MEO G. et BULEON P., 2005. *L'espace social, lecture géographique des sociétés*. Armand colin, 303 p.

JARA, Carlos Julio., 1998. *A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local*. Brasília: IICA: Recife: Secretaria da Planejamento do estado de Pernambuco. SEPLAN.

ISLA, Anne et BARON, Catherine. 2004. *Développement durable et gouvernance : quelles valeurs communes pour un modèle d'accessibilité à l'eau potable dans les villes d'Afrique sub-saharienne ?* Disponible sur Internet à l'adresse <http://www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a5-isla.pdf>

GILLY, J.-P. et Pecqueur, Y. 1995. « La dimension locale de la régulation » dans R. Boyer et Y. Saillard (dir.), *Théorie de la régulation – État des savoirs*, Paris : La Découverte, 305 p. Cité par Ayeva T., (2003) *Gouvernance locale et renforcement des capacités, quelques pistes de réflexion pour un développement territorial durable*. Québec Centre de recherche pour le développement territorial disponible sur Internet à l'adresse [http://nre.concordia.ca/\\_ftp2004/gouvernance\\_2004/Rapport\\_Gouvernance\\_3\\_Ayeva.pdf](http://nre.concordia.ca/_ftp2004/gouvernance_2004/Rapport_Gouvernance_3_Ayeva.pdf)

GUANZIROLI, Carlos Henrique. Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil. Rio de Janeiro: UFF-Economia, *Textos para discussão*, nº 188, 2006.

Guanziroli, Buainain et al (2001): “*Agricultura Familiar e Reforma Agrária no século XXI*”. Editora Garamond, Rio de Janeiro.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. 2003. *Referencias para um desenvolvimento territorial sustentável*, por M Duncan, Brasília, MDA-SDT-CONDRAF, 35p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. 2005. *Marco Referencia para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Documentos Institucionais, Nº 02, Brasília.

ORTEGA, A. C., *Desenvolvimento territorial e descentralização da gestão pública no Brasil: Limites e potencialidades dos Consads*. CONSADs. In: X Congreso Internacional del CLAD, 2005, Santiago do Chile. Anales del X Congreso Internacional del CLAD. Santiago do Chile : Clad, 2005. v. 1. p. 1-19.

PASQUIS, R., et al, 2007. *Développement territorial en Amazonie: défis et enjeux*. Congrès bisannuel du GIS, réseau Amérique latine, territoires et sociétés dans les Amériques, Rennes 15-17 novembre 2007.

PIRAUX M.. 2009. Dinâmicas territoriais, definição e análise: aplicação no Nordeste do Brasil. In: Da Silva Aldenor Gomes (ed.), Cavalcanti Josefa Salete Barbosa (ed.), Wanderley Maria de Nazareth (ed.). *Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil*. João Pessoa : Zarinha Centro de Cultura, p. 31-54.

SABOURIN, Eric. 2002. *Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial: Conceitos, estratégias e atores: as especificidades do caso brasileiro*. In: Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais. SABOUIN, E. e TEIXERA, O. Editores Técnicos. CIRAD, UFPB, Embrapa SCT, Brasília, Brasil, pp 21-37.

SANTOS, Milton, *A natureza do espaço*, Edusp, São Paulo, 2006.

SCHNEIDER, Sergio, A Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural e suas Articulações Externas. *Revista Sociologias*. nº 11, jan./mar, 2004, p.88-125.

STOCKER G., 1998. «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance», in *Revue internationale des sciences sociales*, nº 155, mars 1998.

TEISSERENC, Pierre. 2006. « Postface : la production de l’action locale », in Pierre TEISSERENC (dir.), *La mobilisation des acteurs dans l’action publique locale*. Au Brésil, en France et en Tunisie, Paris, L’Harmattan, p. 269.

ZAPATA, Tânia.; AMORIM, Mônica; ARNS, Paulo César, 2007. *Desenvolvimento territorial à distância*. Florianópolis: SEAD/UFSC.